Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 449 Voorstel van wet de leden Wilders en Bosma tot intrekking van de goedkeuringswet inzake de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en Oekraïne anderzijds

Nr. 4 ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 mei 2016 en de reactie van de indieners d.d. 1 juli 2016, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 12 april 2016 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Wilders en Bosma tot intrekking van de goedkeuringswet inzake de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en Oekraïne anderzijds, met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt uitvoering te geven aan artikel 11 van de Wet raadgevend referendum (Wrr). De memorie van toelichting vermeldt dat op grond van artikel 11 Wrr zo spoedig mogelijk een voorstel van wet dient te worden ingediend, indien onherroepelijk is vastgesteld dat een referendum heeft geleid tot een «raadgevende uitspraak tot afwijzing». Het referendum van 6 april 2016 heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de wet van 8 juli 2015, houdende goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (hierna: de goedkeuringswet).[1] Onder verwijzing naar de uitslag van het referendum kiezen initiatiefnemers ervoor voor te stellen de goedkeuringswet in te trekken.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt ten eerste opmerkingen over de motivering van de intrekkingswet. De toelichting besteedt geen aandacht aan de beginselen van Unietrouw en verdragsrechtelijke goede trouw en evenmin aan minder vergaande opties dan intrekking van de goedkeuringswet thans in het licht van deze beginselen. Ten tweede

[1] De meerderheid van de kiezers stemde tegen: 61% (2.509.395 kiezers), 38.21% stemde voor (1.571.874 kiezers), 0,79% blanco (32.344 kiezers). Het opkomstpercentage was 32,28%, bij een opkomstdrempel van 30%.

kst-34449-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

maakt de Afdeling een opmerking over de motivering van de keuze voor een initiatiefvoorstel in het licht van het wettelijke vereiste dat een wetsvoorstel met de strekking van het voorliggende voorstel zo spoedig mogelijk ingediend moet worden. Zij concludeert dat het begrip «zo spoedig mogelijk» niet zo stringent is als door initiatiefnemers wordt verondersteld, getuige hun stelling dat de regering handelt in strijd met artikel 11 Wrr. De Afdeling adviseert het voorstel op beide onderdelen toereikend te motiveren.

De initiatiefnemers hebben kennisgenomen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling).
In het hiernavolgende zullen de initiatiefnemers ingaan op de verschillende onderdelen van het advies van de Afdeling.

1. Motivering voorstel tot intrekkingswet

Artikel 11 Wrr luidt als volgt:
«Indien onherroepelijk is vastgesteld dat een referendum heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing, wordt zo spoedig mogelijk een voorstel van wet ingediend dat uitsluitend strekt tot intrekking van de wet of tot regeling van de inwerkingtreding van de wet.»

De initiatiefnemers hebben gekozen voor een voorstel tot intrekking van de goedkeuringswet. De motivering van die keuze is beperkt tot de mededeling dat zij ervoor kiezen «de stem van het volk te respecteren». De Afdeling merkt op dat een dergelijke beknopte toelichting geen bewaar zou zijn als het hier om een gebonden beslissing tot uitvoering van de Wrr zou gaan,[2] maar dat is niet het geval. In tegenstelling tot hetgeen in de considerans gesteld wordt, is het niet noodzakelijk de uitslag van het referendum te volgen en de goedkeuringswet in te trekken. De Afdeling merkt op dat, aangezien het de uitslag van een raadgevend referendum betreft, een keuze van de wetgever mogelijk is over het daaraan te geven vervolg.[3] De uitslag van het referendum is voor die keuze formeel niet doorslaggevend. Het gewicht dat fracties of Kamerleden aan de uitslag van het referendum geven betreft dan ook een politieke en geen juridische afweging.[4] Het past in ons constitutionele stelsel niet bij de verantwoordelijkheid van de wetgever om zonder inhoudelijke heroverweging de uitkomst van het raadgevende referendum te volgen.[5] De keuze voor een voorstel tot een intrekkingswet, zoals door de initiatiefnemers gemaakt, behoeft dan ook nadere toelichting. Daarbij wijst de Afdeling bovendien op het volgende.

---

[2] Zoals bijvoorbeeld de indiening van een grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing.

[3] Daargelaten dat niet duidelijk is hoe de uitslag van het referendum uitgelegd moet worden. Zie daarvoor het debat in de Tweede Kamer van 13 april 2016 over de uitkomst van het referendum (www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen).

[4] Verschillende Tweede Kamerfracties hebben voorafgaand aan het referendum laten weten dat zij de uitslag van een referendum zouden volgen als de drempel van 30% opkomst gehaald zou worden. Daarmee kennen zij het referendum feitelijk een bindend karakter toe. Juridisch is dit echter niet van belang: het blijft formeel een raadgevend referendum waarop een inhoudelijke heroverweging van de wetgever moet volgen.

[5] Een juridisch bindend referendum verdraagt zich niet met de uitputtende regeling in de Grondwet van de organen die betrokken zijn bij de totstandkoming van wetten. De memorie van toelichting bij de Wrr gaat er ook vanuit dat het kiezersoordeel een belangrijk gegeven zal zijn bij de heroverweging van de wetgever, maar benadrukt wel de verplichting tot heroverweging door de wetgever en het uitgangspunt van handhaving van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel (Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, blz. 5 en blz. 19).

a. Unietrouw en verdragsrechtelijke goede trouw

Een afwijzende uitkomst van een raadgevend referendum over de goedkeuring van verdragen leidt tot specifieke aandachtspunten. Immers, anders dan bij «gewone» wetten in de regel het geval is, betreft het hier de totstandkoming van een rechtsinstrument dat niet alleen gevolgen heeft voor Nederland. Ook andere partijen worden geraakt door het intrekken van de goedkeuringswet: in dit geval de Europese Unie (hierna: de EU), de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna: EURATOM), alle andere lidstaten van de EU en Oekraïne. De Nederlandse regering is bij de opstelling van de verdragstekst betrokken geweest en heeft het verdrag ook ondertekend. Daarmee is het vertrouwen gewekt dat de regering zal bevorderen dat het verdrag ook wordt geratificeerd. Dit verdragsrechtelijke beginsel van goede trouw[6] (hierna: verdragsrechtelijke goede trouw) is een factor die bij de keuze voor een voorstel tot een intrekkingswet dan wel een inwerkingtredingswet niet genegeerd mag worden en dus meegewogen zou moeten worden. Voor Nederland als lidstaat van de EU kan bovendien worden gewezen op het beginsel van Unietrouw, zoals dat is vervat in het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: EU-verdrag).[7] Het beginsel van loyale samenwerking en het beginsel van de eerbiediging van de eenheid en de samenhang van het internationale optreden en de internationale vertegenwoordiging van de Unie verlangen dat alle partijen (zowel de lidstaten als de EU-instellingen) hun uiterste best doen om tot een gecoördineerd standpunt te komen.[8] Hoewel hier geen sprake is van een resultaatsverplichting, geldt hier wel een inspanningsverplichting om op de ondertekening van een verdrag ratificatie te doen volgen. Artikel 11 Wrr dient in die lijn te worden geïnterpreteerd.

De beginselen van Unietrouw en verdragsrechtelijke goede trouw leveren derhalve spanning op met het niet betrekken en meewegen van de gevolgen voor de EU, EURATOM, de andere lidstaten en Oekraïne bij de keuze voor een intrekkingswet. Dit geldt a fortiori wanneer, zoals in het onderhavige geval, het een gemengd akkoord betreft dat voor een belangrijk deel gaat over onderwerpen die tot de exclusieve bevoegdheid van de EU behoren en dat bovendien grotendeels al voorlopig wordt toegepast.[9] De verhouding tussen de keuze voor een voorstel tot een intrekkingswet zoals door de initiatiefnemers gemaakt en de beginselen van Unietrouw en verdragsrechtelijke goede trouw behoeft derhalve nadere toelichting.

---

[6] Zie ook het beginsel van goede trouw dat in de Preambule van het Weens Verdrag inzake het Verdragenrecht wordt genoemd: «Noting that the principles of free consent and of good faith and the *pacta sunt servanda* rule are universally recognized».

[7] Artikel 4, derde lid, EU-verdrag luidt als volgt:
Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.
De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.
De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

[8] HvJ EU 2 juni 2005, C-266/03, Commissie/Luxemburg, ECLI:EU:C:2005:341, punten 58 t/m 60, en HvJ EU 20 april 2010, C-246/07, Commissie/Zweden, ECLI:EU:C:2010:203, punten 73 t/m 75. Vergelijk ook artikel 24, derde lid, EU-Verdrag.

[9] Bij Raadsbesluiten van 17 maart 2014 (2014/295/EU, Pb L161) en 23 juni 2014 (2014/668/EU, Pb L 278) zoals gewijzigd bij Raadsbesluit van 29 september 2014 (2014/691/EU, Pb L 289/2) is vastgelegd welke delen van de Associatieovereenkomst met Oekraïne voorlopig toegepast zullen worden voor zover deze aangelegenheden betreffen die binnen de bevoegdheid van de Unie vallen.

1a. Unietrouw en verdragsrechtelijke goede trouw

De Afdeling stelt zich op het standpunt dat het verdragsrechtelijke beginsel van goede trouw bij de keuze voor een voorstel tot intrekkingswet meegewogen zou moeten worden. Initiatiefnemers zijn van mening dat de regering zich bij het opstellen en ondertekenen van de verdragstekst had moeten realiseren dat deze overeenkomst onderworpen zou kunnen worden aan een goedkeuringswet die referendabel is, en aan de kiesgerechtigde Nederlandse bevolking voorgelegd zou kunnen worden. Het initiatiefwetsvoorstel Wet raadgevend referendum is op 14 februari 2013 aangenomen door de Tweede Kamer, en op 15 april 2014 aangenomen door de Eerste Kamer. De regering had zich hier bewust van moeten zijn op het tijdstip van het ondertekenen van de Associatieovereenkomst op 27 juni 2014. Bovendien wijzen de initiatiefnemers er op dat het verdragsrechtelijke beginsel van goede trouw niet een op zichzelf staande bron van verplichtingen is wanneer er anders geen verplichtingen zouden bestaan.[10]

Het beginsel van Unietrouw achten de initiatiefnemers irrelevant. Dit zou geen overweging moeten zijn bij het uitvoeren van de Nederlandse wet. Overwegingen op dit gebied kunnen tevens ook heel goed door de deelnemers aan het referendum gemaakt zijn. De Afdeling kan niet na afloop van het referendum zomaar stellen dat de burgers die hun stem hebben laten horen daarbij bepaalde overwegingen wel of niet gemaakt hebben. Er is een geldige raadgevende uitspraak gedaan, en het binnen een politieke context duiden van deze uitspraak en de kiezer al dan niet motieven toedichten is een faux pas voor een Hoog College van Staat.

b. Verschillende opties

Uit de tekst van artikel 11 Wrr blijkt dat er een keuze is tussen twee reacties van de wetgever op een raadgevende uitspraak tot afwijzing bij een referendum: een voorstel tot een intrekkingswet of een voorstel tot een inwerkingtredingswet. Binnen die twee reacties bestaan echter verschillende mogelijkheden om desgewenst tegemoet te komen aan de tegenstemmers en tevens recht te doen aan de beginselen van Unietrouw en verdragsrechtelijke goede trouw. De toelichting besteedt aan die mogelijkheden geen aandacht, terwijl het van belang is deze modaliteiten te betrekken bij de motivering van de keuze tussen beide wetgevingsopties. De initiatiefnemers kiezen voor een directe intrekking van de goedkeuringswet zonder meer. Dit is de meest vergaande modaliteit. De beginselen van Unietrouw en verdragsrechtelijke goede trouw brengen echter met zich dat ook minder vergaande opties, die niet genoemd worden in de toelichting, zouden moeten worden verkend en meegewogen bij de keuze voor een voorstel voor een intrekkings- of inwerkingtredingswet. De Afdeling wijst ten behoeve van een dergelijke afweging ter illustratie op een aantal opties, uitgaande van de wens van de initiatiefnemers «de stem van het volk te respecteren».

Een eerste optie mondt evenals bij de initiatiefnemers uit in een wetsvoorstel tot intrekking van de goedkeuringswet, echter niet reeds thans maar na afloop van heronderhandelingen met de andere betrokkenen bij de Associatieovereenkomst. Ook een partij die bij het sluiten van een verdrag betrokken is geweest, kan de onderhandelingen heropenen zolang het verdrag nog niet in werking is getreden. Niet uit te sluiten is

---

[10] IGH, *Case Concerning border and transborderarmed actions,Jurisdiction and admissibility* (Nicaragua/Honduras) arrest 20 december 1988, I.C.J. Rep. 1988, 69 par. 94, CASES, I.B.25: *«The principles of good faith [...]is not in itself a source of obligation where non would otherwise exist.»*

dat de overige bij het verdrag betrokken partijen met heronderhandelingen kunnen instemmen, als duidelijk is of wordt dat (alleen) daarmee de inwerkingtreding van het verdrag doorgang kan vinden. Zodra heronderhandelingen zijn afgerond en het gewijzigde verdrag is ondertekend, zal een nieuw voorstel tot een goedkeuringswet moeten worden ingediend. De oude goedkeuringswet moet dan worden ingetrokken. De nieuwe goedkeuringswet is opnieuw referendabel.

Twee andere opties monden uit in een wetsvoorstel tot regeling van de inwerkingtreding van de goedkeuringswet inzake de Associatieovereenkomst.
Bij de eerste modaliteit wordt bepaald dat de ratificatie gepaard zal gaan met een interpretatieve verklaring. In die verklaring wordt de reikwijdte van bepaalde verplichtingen uit de Associatieovereenkomst nader toegelicht. Hierin kunnen de bezwaren en zorgen van de tegenstemmers bij het referendum hun uitdrukking krijgen. Een dergelijke interpretatieve verklaring behoeft niet de instemming van de andere partijen bij het verdrag, maar kan ook niet afdoen aan de uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen. Zij geeft uitsluitend weer hoe Nederland bepaalde verplichtingen interpreteert om daarmee een nadere afbakening aan te duiden.

Bij de tweede modaliteit, die uitmondt in een wetsvoorstel tot regeling van de inwerkingtreding van de goedkeuringswet inzake de Associatieovereenkomst, wordt bepaald dat de ratificatie gepaard zal gaan met één of meer voorbehouden. Door die voorbehouden wordt de reikwijdte van bepaalde verplichtingen uit de Associatieovereenkomst voor Nederland beperkt. Anders dan bij een interpretatieve verklaring wordt daarmee een uitzondering gemaakt op de verbindendheid van de desbetreffende uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen voor Nederland. Maar, anders dan bij een interpretatieve verklaring, kan ieder van de verdragspartijen bezwaar maken tegen het voorbehoud, nu het maken van voorbehouden bij goedkeuring of ratificatie niet in het verdrag is voorzien.[11] Ook mag het voorbehoud niet strijdig zijn met object en doel van het verdrag.[12]

1b. Verschillende opties

De Afdeling constateert terecht dat uit de tekst van artikel 11 Wrr blijkt dat er twee opties zijn ten aanzien van een raadgevende uitspraak tot afwijzing: een voorstel tot intrekking van de wet, of tot regeling van de inwerkingtreding.

Overigens lezen de initiatiefnemers deze twee opties ook terug in de informatievoorziening van de rijksoverheid. Anders dan de Afdeling lezen de initiatiefnemers in art. 11 Wrr niet dat *heronderhandelen* een mogelijkheid is om tegemoet te komen aan de tegenstemmers.

Met het indienen van een wetsvoorstel tot regeling van de inwerkingtreding van de goedkeuringswet inzake de Associatieovereenkomst dat gepaard zal gaan met een *interpretatieve verklaring* dan wel een *voorbehoud,* wordt naar de mening van de initiatiefnemers niet tegemoet gekomen aan de uitslag van het referendum.
Het niet tegemoetkomen aan de uitslag van het referendum getuigt naar de mening van de initiatiefnemers van een ongekende mate van minachting van de meerderheid van de kiezers.

[11] Zie artikel 20 van het Weens Verdragenverdrag.
[12] Artikel 19(c) van het Weens Verdragenverdrag.

De initiatiefnemers stellen zich op het standpunt dat er slechts één mogelijkheid is om aan de uitslag van het referendum tegemoet te komen, en dat is het indienen van een voorstel tot een intrekkingswet. Het indienen van een voorstel tot intrekking van de wet is niet de «meest vergaande» optie zoals de Afdeling suggereert, aangezien dit wetsvoorstel aan het parlement voorgelegd zal moeten worden alvorens het in werking kan treden. De initiatiefnemers betreuren het dat de Afdeling dit niet in haar advies heeft meegenomen.

Voorts merken initiatiefnemers op dat de meest vergaande optie het indienen van een wet tot regeling van de inwerkingtreding van de wet is, aangezien het associatieakkoord met Oekraïne het meest vergaande associatieakkoord is dat de EU ooit gesloten heeft.[13] Met het Associatieakkoord krijgt Oekraïne toegang tot de interne markt van de Europese Unie, haar instituties en financiële programma's.[14]

c. Conclusie

De toelichting besteedt geen aandacht aan bovenstaande elementen die van belang zijn voor een motivering van de keuze die de wetgever op grond van artikel 11 Wrr moet maken. De keuze van initiatiefnemers is daarmee naar het oordeel van de Afdeling ontoereikend gemotiveerd. De toelichting besteedt geen aandacht aan de beginselen van Unietrouw en verdragsrechtelijke goede trouw jegens de andere bij de Associatieovereenkomst betrokken partijen en evenmin aan minder vergaande opties dan intrekking van de goedkeuringswet thans, in het licht van genoemde beginselen.

De Afdeling adviseert de considerans aan te passen en de keuze voor een voorstel tot een intrekkingswet in het licht van het bovenstaande alsnog te voorzien van een toereikende motivering.

2. Motivering aanhangigmaking initiatiefvoorstel

De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen zelf een voorstel tot intrekking van de goedkeuringswet aanhangig te maken en een regeringsvoorstel niet af te wachten. Zij zijn van mening dat de woorden «zo spoedig mogelijk» in artikel 11 van de Wrr daartoe nopen. De initiatiefnemers stellen dat de regering handelt in strijd met artikel 11 Wrr, nu deze nog geen wetsvoorstel heeft ingediend.

De Afdeling merkt op dat het begrip «zo spoedig mogelijk» in de parlementaire totstandkomingsgeschiedenis van de Wrr niet is geconcretiseerd of toegelicht.[15] Wel heeft de wetgever bewust gekozen voor het begrip «zo spoedig mogelijk» in artikel 11 Wrr. Dit blijkt uit het feit dat in andere artikelen van de Wrr waar een tijdspanne aangeduid wordt,

---

[13] Artikel 4 van het Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds: *«De politieke dialoog tussen de partijen over alle gebieden van wederzijds belang zal verder worden ontwikkeld en versterkt, als ondersteuning voor de geleidelijke convergentie op het vlak van buitenlands beleid en veiligheid, zodat Oekraïne nog meer wordt betrokken bij de Europese ruimte van veiligheid.»*

[14] Pag. 4 van het Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds.

[15] Ook de parlementaire geschiedenis van artikel 15 van de Tijdelijke referendumwet, waaraan artikel 11 Wrr is ontleend, bevat geen concretisering van «zo spoedig mogelijk» (Kamerstukken II 1999/2000, 27 304, nr. 3).

gebruik gemaakt is van concrete termijnaanduidingen[16] *of van de term «onverwijld».*[17]

In het hierna volgende zal op drie verschillende aspecten worden ingegaan. Ten eerste het verschil tussen de termen «zo spoedig mogelijk» en «onverwijld», ten tweede het belang van de context waarin die termen gebruikt worden en ten derde de context van zowel de feiten als die van het juridisch kader van het onderhavige wetsvoorstel.

Met betrekking tot het eerste aspect wijst de Afdeling erop dat de termen «zo spoedig mogelijk» en «onverwijld» in de Nederlandse wetgeving op veel verschillende plaatsen voorkomen. Zij verschillen daarin dat bij de term «zo spoedig mogelijk» meer ruimte in de tijd in acht mag worden genomen dan bij de term « onverwijld».[18]

Het tweede aspect betreft de notie dat voor een interpretatie van dit type termen, derhalve ook voor de interpretatie van «zo spoedig mogelijk» in de Wrr, de context waarin zij worden gebruikt van groot belang is. Verschillen in context kunnen leiden tot verschillen in tijdspanne die met het begrip bedoeld is. Ter illustratie kan gewezen worden op rechtspraak over een procesrechtelijke context, waarin degene op wie een verplichting rust om «zo spoedig mogelijk» een handeling te verrichten daarvoor tussen de twee en vier weken de tijd krijgt.[19] *In een andere context kan de invulling van de term «zo spoedig mogelijk» anders uitpakken. De Afdeling wijst in dit verband, eveneens ter illustratie, op de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rgbv), waarin is bepaald dat door de regering gesloten verdragen zo spoedig mogelijk ter goedkeuring aan de Staten-Generaal moeten worden voorgelegd.*[20] *Uit de memorie van toelichting blijkt dat het tijdsverloop dat gemoeid mag zijn met het «zo spoedig mogelijk» ter goedkeuring voorleggen niet scherp te definiëren valt: «Verschillende factoren kunnen daarop van invloed zijn, zoals bijvoorbeeld de noodzaak van uitvoeringswetgeving, de ingewikkeldheid van de materie, complicerende EG-aspecten, inwinnen van advies en, ten slotte, de relatieve prioriteit ten opzichte van ander werk.»*[21]

Het derde aspect betreft de concrete context van het voorliggende voorstel. De Afdeling wijst in dat verband op de context van zowel de feiten als die van het juridisch kader. Zoals onder 1 reeds is aangegeven,

---

[16] Zoals de termijnen rond de indiening van het referendumverzoek en de termijn waarbinnen het referendum gehouden moet worden (artikel 55 Wrr).

[17] De artikelen 14, 31, 43, 68 Wrr. Zo wordt in artikel 14 Wrr bepaald dat «onverwijld» na de verlening van stilzwijgende goedkeuring van een verdrag besloten moet worden of het verdrag referendabel is. Van dat besluit moet vervolgens binnen een week na die stilzwijgende goedkeuring al mededeling zijn gedaan in de Staatscourant.

[18] Ter illustratie kan verwezen worden naar Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rgbv). Dat «zo spoedig mogelijk» in de Rgbv meer ruimte in de tijd biedt dan «onverwijld», blijkt uit de verplichting in artikel 15, vierde lid, Rgbv dat het «onverwijld» aan de Staten-Generaal moet worden medegedeeld als wordt overgegaan tot voorlopige toepassing van een verdrag. De memorie van toelichting vermeldt daarover het volgende: «Aangezien noodzakelijkerwijs enig tijd verstrijkt tussen het sluiten van een verdrag en het tijdstip waarop dat verdrag [zo spoedig mogelijk] ter goedkeuring bij het parlement kan worden ingediend leek het wenselijk te bepalen dat wanneer een verdrag voorlopig wordt toegepast het parlement daaromtrent onverwijld moet worden ingelicht.» (Kamerstukken II 1988/89, 21 214 (R 1375), nr. 3, blz. 21).

[19] Zie bijvoorbeeld de rechtspraak die wordt aangehaald in de dagvaarding d.d. 29-4-2016 die het Forum voor Democratie heeft uitgebracht aan de Staat der Nederlanden, onder 4.3.: Rechtbank Oost-Brabant, 17 maart 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:1181; Rechtbank Rotterdam, 15 februari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1011; Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004: AP4641; Vz Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:1996:AK6192.

[20] Artikel 2, eerste lid, Rgbv.

[21] Kamerstukken II 1988/89, 21 214 (R 1375), nr. 3, blz. 5.

betreft de goedkeuringswet geen zuiver nationale aangelegenheid omdat een niet-ratificeren van de Associatieovereenkomst gevolgen heeft voor de EU, EURATOM, de andere lidstaten en Oekraine. Deze feitelijke situatie alsook – zoals onder 1 uiteengezet – het juridisch kader (namelijk de beginselen van Unietrouw en verdragsrechtelijke goede trouw, en het gemengde karakter van de Associatieovereenkomst), vormen de context waarbinnen de term «zo spoedig mogelijk» bij de uitslag van dit raadgevend referendum over de Associatieovereenkomst moet worden geïnterpreteerd. Gelet hierop heeft de Afdeling begrip voor de keuze van de regering om gesprekken te willen voeren met de overige verdragsluitende partijen over de gevolgen van de uitkomst van het raadgevende referendum, hetgeen enige tijd kost.[22]

Uit het bovenstaande volgt dat het begrip «zo spoedig mogelijk» in artikel 11 Wrr niet zo stringent is als door initiatiefnemers wordt verondersteld, getuige hun stelling dat de regering handelt in strijd met artikel 11 nu zij nog geen wetsvoorstel aanhangig heeft gemaakt. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen en de keuze voor het initiatiefvoorstel vanwege strijd met artikel 11 Wrr toereikend te motiveren.

2. Motivering aanhangigmaking initiatiefvoorstel

Initiatiefnemers zijn van mening dat bij de uitleg van de term «zo spoedig mogelijk» gedacht moet worden aan de kortst mogelijke termijn. Initiatiefnemers stellen zich op het standpunt dat de interpretatie van de term «zo spoedig mogelijk», gelet op het tijdstip waarop het referendum is gehouden (6 april 2016), de regering in elk geval *niet* de ruimte geeft tot «vlak voor de zomer», waarmee sprake is van strijdigheid met artikel 11 Wrrr.[23] Met het indienen van dit initiatiefwetsvoorstel tot intrekking van de goedkeuringswet inzake de Associatieovereenkomst hebben initiatiefnemers laten zien dat ook de regering dit binnen afzienbare tijd had kunnen doen maar hierin verzuimd heeft.

Tot slot merken initiatiefnemers op dat het referendum onmogelijk als een verassing gezien kan worden voor de regering, de Europese Unie, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, alle andere lidstaten van de EU en Oekraïne, aangezien deze zich hier bijna een half jaar voor het referendum van op de hoogte hadden kunnen stellen.[24] De regering had naar de opvatting van de initiatiefnemers dan ook ruimschoots voor de uitslag rekening kunnen houden met het scenario waarbij een meerderheid tegen het associatieverdrag met Oekraïne zou stemmen, hier de nodige maatregelen voor kunnen treffen en de nodige gesprekken

[22] Zie ook het debat in de Tweede Kamer van 13 april 2016 over de uitkomst van het referendum van 6 april jl. en het vervolg dat daaraan gegeven zou moeten worden. In dat debat heeft de Minister-President opgemerkt dat het «zo spoedig mogelijk» direct na afloop van de gesprekken met de overige verdragsluitende partijen is (www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire verslagen). De motie Van Bommel cs., waarin de regering werd verzocht uitvoering te geven aan artikel 11 Wrr en zo spoedig mogelijk over te gaan tot het indienen van een intrekkingswet inzake de goedkeuring van het associatieverdrag EU-Oekraïne (Kamerstukken II 2015/16, 34 270, nr. 11 Herdruk) werd op 19 april jl. verworpen.
Enkele Kamerleden van de PVV-fractie hebben ook een «verzoek tot het in overweging nemen van een onderzoek naar een aanklacht» tegen de Minister-President ingediend bij de voorzitter van de Tweede Kamer. Zij menen dat «het opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan artikel 11 van de Wet raadgevend referendum (...) een ambtsmisdrijf [is], zoals staat omschreven in artikel 355 sub 4 Wetboek van Strafrecht» (Kamerstukken II 2015/16, 34 452, nr. 1). Het verzoek is op 26 april 2016 door de Tweede Kamer afgewezen.

[23] Zie het debat in de Tweede Kamer van 13 april 2016 over de uitkomsten van het referendum van 6 april 2016.

[24] Het referendum werd op 14 oktober 2015 toegewezen:https://www.kiesraad.nl/nieuws/groen-licht-voor-referendum-over-associatieovereenkomst-oekra%C3%AFne.

kunnen voeren over de eventuele gevolgen van de uitkomst van het referendum.
Tevens is er geen sprake van grote complexiteit die het opstellen van een intrekkingswet bemoeilijkt. De uitspraak van de bevolking was helder, de wet is helder en de intrekkingswet zoals aan de Tweede Kamer kan worden voorgelegd kan helder én beknopt zijn, zoals door de initiatiefnemers is gedemonstreerd. Door tijd te rekken wordt door de regering tegen zowel de geest als de letter van de wet ingegaan.

De initiatiefnemers danken de Afdeling voor haar advies.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

De initiatiefnemers,
Wilders
Bosma